

Polazeći od činjenice da je lokalna samouprava jedna od fundamentalnih vrijednosti ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini i FBiH;

Uzimajući u obzir ustavni položaj Federacije Bosne i Hercegovine, njenih kantona, gradova i općinaopština;

Uzimajući u obzir određivanje budućeg razvoja lokalne demokratije u FBiH u skladu sa principima koji polaze od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;

Uzimajući u obzir potrebu za kontinuiranim procesom decentralizacije funkcija i, u skladu s tim stvaranjem sistema finansiranja, koji će garantovati široku samostalnost i značajniju ulogu lokalne samouprave;

Vjerujući da su kontinuirana, institucionalna komunikacija i saradnja važni preduslovi za izvršavanje ustavom i zakonima povjerenih zadataka u najboljem interesu građana;

Nastojeći da olakšaju procese izrade i donošenja politika i propisa u Federaciji BiH;

Poštujući činjenicu da su se sve jedinice lokalne samouprave u FBiH udružile u Savez općina i gradova FBiH, shodno članu 51. Zakona o principima lokalne samouprave,

U namjeri da unaprijede saradnju uspostavljenu Sporazumom o saradnji Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, potpisanim 06.10.2011. godine ,

Uvjereni da će zajednička izrada i usvajanje ovakvog dokumenta smanjiti nesporazume i sporove između ova dva nivoa vlasti;...

Predstavnici

Vlade Federacije Bosne i Hercegovine,

koju zastupa premijer, gospodin Nermin Nikšić (u daljem tekstu: "Vlada")

i

Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine,

koga zastupa predsjednik, gospodin Vlado Alilović (u daljem tekstu: "Savez")

Saglasni su da usvoje

Kodeks
o
međupravničnim odnosima

zaključen u Sarajevu, dana 04.12.2012. godine

Strane potpisnice Kodeksa o međupravničnim odnosima (u daljem tekstu: "Kodeks") su se sporazumjele o sljedećem:

1. Uvod

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) je utvrđen okvir funkcioniranja lokalne samouprave, njene osnovne nadležnosti, prava i obaveze.

Federacija BiH ima 80 jedinica lokalne samouprave, čije je funkcioniranje uređeno Zakonom o principima lokalne samouprave, koji prema, ocjeni evropskih eksperata, predstavlja dobru osnovu za punu integraciju principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u domaće zakonodavstvo. Zakonom su uređene jedinice lokalne samouprave, definicija lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, organi jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi vijeća i načelnika/ca jedinica lokalne samouprave, mjesna samouprava, finansiranje i imovina, javnost rada, neposredno učestvovanje građana u odlučivanju, upravni nadzor, saradnja jedinica lokalne samouprave i viših organa vlasti, odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave, nadzor nad primjenom zakona, kao i druga pitanja. Ovim zakonom Savez općina i gradova FBiH je postao zakonski zastupnik općina i gradova u Federaciji, sa ovlastima da učestvuje u izradi i izmjenama zakona i propisa koji regulišu rad jedinica lokalne samouprave kao i da daju mišljenja i prijedloge u vezi sa raspodjelom javnih prihoda i drugih zakonskih rješenja koja se odnose na rad i status jedinica lokalne samouprave.

Koncept lokalne samouprave utvrđen Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala 12. 07. 2002. godine, podrazumijeva lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, uređuju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i konstantne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, finansije i efikasnu upravu. Odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi naglašavaju potrebu za jakim demokratskim sistemom lokalne uprave sa dovoljno finansijskih sredstava.

U namjeri da unaprijede uslove za razvoj lokalne demokratije u skladu sa evropskim principima, Vlada FBiH i Savez su, dana 06.10.2011. godine zaključili Sporazum o saradnji Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

Sporazum je rezultat obaveza koje proizilaze iz ukupnosti pravnog okvira koji uređuje oblast lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a uključuje Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o principima lokalne samouprave, te same Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Potpisnici Sporazuma su prepoznali činjenicu da se nedostatak permanentne komunikacije i saradnje između dva nivoa javlja kao problem koji ozbiljno narušava međupravne odnose. Da su ti odnosi djelimično ozbiljno narušeni može se vidjeti i iz niza odluka Ustavnog suda kojima je utvrđena povreda prava općina i gradova na lokalnu samoupravu prilikom donošenja određenog broja zakona Federacije.

U cilju operacionalizacije rješenja i strateških opredjeljenja, uočena je potreba da se odnosi i saradnja između vlasti Federacije BiH i lokalnih organa vlasti trebaju preciznije definirati jednim dokumentom, koji bi predstavljao set usaglašenih pravila kojih bi se pridržavali svi nivoi vlasti u kreiranju javnih politika i izvršenju svojih ovlaštenja, prava i obaveza, a sve u cilju poštovanja Ustava, zakona i međunarodnih obaveza u oblasti lokalne samouprave.

2. Vizija

Organi vlasti su svjesni da ne postoje radi sebe, nego radi građana. Međuadministrativni odnosi predstavljaju značajan faktor u odnosima između vlasti i građana.

Ono što je potrebno za građane jeste iznalaženje rješenja za navedene probleme i pojašnjavanje najvažnijih pitanja: sa kojim nivoom vlasti građani zaista trebaju saradivati; kome se trebaju obratiti ukoliko im treba odgovor na neko pitanje, koji je nivo vlasti nadležan u određenoj situaciji?

Kontinuirano unapređenje međuadministrativnih odnosa doprinosi stvaranju efikasnije saradnje između vlasti i građana, kao i iznalaženju rješenja u svrhu prevazilaženja problema u društvu.

Uvažavajući neophodnost izmjene unutrašnje strukture i rasporeda nadležnosti između različitih nivoa vlasti, promjene treba da idu u sljedećem pravcu:

- preuzimanja rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi u Ustav BiH, ustave entiteta, ustave kantona i zakone;
- jačanja položaja i uloge jedinica lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi;
- prilagođavanja ukupnih ustavnih rješenja konceptu organizacije koja na najbolji i najefikasniji način omogućava zadovoljavanje potreba građana;
- promoviranju dogovora svih nivoa vlasti kao ravnopravnih partnera za sva važna pitanja.

3. Osnove međuadministrativnih odnosa

Međuadministrativni odnosi se zasnivaju na sljedećim osnovama :

- jasan pravni okvir,
- jasna raspodjela nadležnosti, odgovornosti i zadataka,
- supsidijarnost,
- stalna i instucionalizovana saradnja.

3.1 Pravni okvir

Jasan i precizan pravni okvir treba da služi kao garant pravila po kojima će se definisati javne politike. Ustav, Zakon o principima lokalne samouprave, i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi su osnovni dokumenti koji čine pravni okvir međupravdnih odnosa i saradnje. Implementacija Zakona o principima lokalne samouprave će predstavljati osnov svih međupravdnih sporazuma, koje ovdje treba shvatiti kao formu usaglašavanja programa rada svih nivoa vlasti.

Svrha administrativne strukture mora biti u funkciji rješavanja društvenih problema u skladu sa Ustavom i zakonima. Sama zakonska rješenja moraju počivati na principu "decentralizovano ako je moguće, centralizovano ukoliko je neophodno".

3.2 Jasna raspodjela nadležnosti, odgovornosti i zadataka

Odgovornosti, zadaci i nadležnosti trebaju biti definisani na osnovu administrativne organizacije i utemeljeni na društvenim problemima.

Svi nivoi vlasti će se fokusirati na:

- povećanje decentralizovane slobode u kreiranju politika, kako u administrativnom, tako i u finansijskom smislu;
- smanjenje centralnih pravila u implementaciji, kao i
- smanjenje vertikalnog nadzora; stavljaјуći istovremeno naglasak na rezultate, umjesto na procese.

Za svaku nadležnost će biti obezbijedena neophodna finansijska sredstva. U slučaju preraspodjele nadležnosti koji se odnose na lokalne vlasti, viši nivoi vlasti će odrediti izvjesne i dovoljne izvore finansiranja. Ovo, između ostalog, znači da će se za svaki pojedinačni zakonski prijedlog, koji bude uticao na međupravdnih odnose, utvrditi motivi i argumenti na temelju kojih je moguće ocijeniti posmatranje polazišta i principa za kreiranje politike, njihovu komplementarnost i proporcionalnost.

3.3 Supsidijarnost

Načelo supsidijarnosti je osnovni princip na kojem počiva Evropska Unija, a kojoj teži i Bosna i Hercegovina. Suština ovog načela predstavlja princip da se odluke donose na nivou koji je, što je moguće bliži građanima. U tom smislu, viši nivoi su „supsidijarni“ ili pomoćni nižim nivoima. Praktična svrha uvođenja načela supsidijarnosti je da se novim načinom donošenja odluka „na nivou što je moguće bliže narodu“ obezbijedi ravnoteža ili kontrateža tendenciji centralizacije u pogledu odlučivanja na lokalnom nivou.

U političkom smislu, načelo supsidijarnosti odražava odnos viših i nižih nivoa vlasti. Osnovni politički cilj je da se nivo odlučivanja što više približi građanima i da se rješavanje problema lokalizuje tamo gdje su oni nastali i gdje postoje kako bi se povećala demokratičnost ukupnog društva, a da se pri tome sačuva efikasnost države, kada je to potrebno.

3.4 Stalna i institucionalizovana saradnja

Specifičnosti društvenih problema i poslova kojima se bavi lokalna samouprava će biti polazna osnova u identifikaciji problema i načina njihovog rješavanja. S tim u vezi je bitno da se u preciziranju Kodeksa o međupravničkim odnosima rukovodi principom jasne raspodjele odgovornosti i zadataka, nastojeći da se problemi rješavaju uz uvažavanje principa supsidijarnosti, odnosno "decentralizovano ukoliko je moguće, centralizovano ukoliko je neophodno".

Centralno pitanje međupravničkih odnosa je vezano za proces izrade novih prijedloga propisa i javnih politika, koje se moraju donositi u stalnoj interakciji zainteresovanih strana. Saradnja vlasti Federacije BiH i lokalnih organa će biti stalna i institucionalizovana, u cilju kreiranja adekvatnih politika i zakona.

U tom cilju:

- Vlasti će pravovremeno izvještavati jedna drugu o svim novim programskim aktivnostima i planovima, kao i o pitanjima koja utiču na druge vlasti,

- Vlasti FBiH će pravovremeno uključiti lokalni nivo u one politike i programe koji se odnose na njihovo funkcionisanje,
- Predstavnicima lokalne samouprave će biti omogućeno da učestvuju u radnim timovima za izradu novih, kao i izmjenu i dopunu postojećih propisa, bitnih za njihovo funkcionisanje,
- Nacrti zakona i strateških dokumenata će biti blagovremeno dostavljani lokalnim vlastima putem Saveza na komentar.

U cilju institucionalizovanja saradnje uspostaviće se Koordinaciono tijelo koje će činiti predstavnici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Saveza općina i gradova Federacije BiH. Ovo tijelo će se sastajati najmanje dva puta godišnje i raspravljat će o svim pitanjima vezanim za primjenu ovog Kodeksa, kao i svim drugim pitanjima vezanim za međupravnu saradnju i o tome dostavljati redovne izvještaje Vladi Federacije BiH, Parlamentu Federacije BiH, i Savezu općina i gradova FBiH.

Koordinacionim tijelom predsjedava premijer Vlade Federacije, a njegovi članovi su: predsjednik, zamjenik predsjednika i direktor Saveza, ministar pravde, ministar finansija, direktor Zavoda za javnu upravu i predsjednici parlamentarnih komisija zaduženih za lokalnu samoupravu.

Koordinaciono tijelo može formirati posebne radne grupe koje će raditi na definisanju pojedinih rješenja, ili aneksa ovog Kodeksa, koje će detaljnije urediti pojedina rješenja ili procedure. Aneksi će sadržavati plan aktivnosti za realizaciju dogovorenih politika i procedura, sa precizno utvrđenim rokovima i nosiocima aktivnosti.

Strane će naknadno usaglasiti sve ostale detalje vezane sa sastav, zadatke, način rada i funkcionisanje Koordinacionog tijela.

4. Smjer kretanja administrativnih odnosa

Smjer kretanja međupravnih odnosa će biti baziran na uzajamnosti i fokusiranosti na društvene probleme. Način na koji se oni mogu najadekvatnije rješavati, uz poštovanje principa supsidijarnosti, jeste da se odredi da li će i koji poslovi biti decentralizovani ili centralizovani, a samim tim i koja je uloga višeg nivoa u odnosu na niži.

Vlasti Federacije BiH će se ograničiti na to da:

- upravljaju rezultatima, a ne procesima, uz obavezu stvaranja takvog okvira koji podržava kreiranje dobrih rezultata na lokalnom nivou.
- osiguraju da smjer kretanja međupravilnih odnosa bude jasan, efikasan i efektivan, dok se različiti nivoi autonomno dogovaraju u onim slučajevima u kojima je neophodno njihovo povezivanje, vodeći računa o aspektima uzajamnosti i jednakog tretmana.

5. Nadzor i odgovornosti

Kada je riječ o međupravilnom nadzoru, odnos prema horizontalnoj odgovornosti i aktivnosti na postizanju internog kvaliteta su od ključnog značaja.

Ovdje se polazi od stanovišta da će vertikalni međupravilni nadzor biti manji ukoliko su horizontalna odgovornost i postizanje kvaliteta adekvatno formulisani i primijenjeni.

U ovom slučaju, važiće sljedeće:

- Općine snose odgovornost za pružanje usluga građanima,
- Horizontalna odgovornost je stvar izvršne vlasti i predstavničkog tijela, odnosno zakonodavne vlasti, kao i između organizacije i administracije (oblici autonomizacije);
- Osim toga, Federacija BiH, kantoni i jedinice lokalne samouprave su odgovorni za vlastite sisteme kvaliteta. Upoređivanje učinaka može predstavljati važan doprinos ovome, na primjer, kroz kreiranje polaznih tačaka i dokumenata o kvalitetu;
- Vertikalni međupravilni nadzor se mora organizirati na efikasan način. U pravilu, ovo znači: nadzor od strane jednog nadređenog, i, samim tim, nepostojanje mreže nadzora. Ovakav nadzor mora biti funkcionalan, bez dupliranja poslova na različitim nivoima vlasti.

Federalni nivo vlasti će biti zadužen za kontrolu zakonitosti i pravilnog izvršavanja nadležnosti i povjerenih poslova, ali ne i mješanje u način njihovog obavljanja. Ovo treba da podstiče jedinice lokalne samouprave na veću odgovornost pred građanima, ali i poslovnom zajednicom i drugim društvenim organizacijama, koje od nje očekuju stalno unapređenje u kvalitetu rješavanja problema i zadovoljavanja potreba.

Federalni nivo vlasti će kreirati određeni sistem indikatora kvaliteta lokalnih politika, kao objektivno praćenje rezultata svake lokalne zajednice, ali bez ulaženja u način njihove implementacije, u cilju jačanja njihove odgovornosti.

6. Odnos prema zahtjevima Evropske unije

U procesu pridruživanja Evropskoj Uniji, brojni zakoni će biti izmjenjeni u cilju prilagođavanja domaćeg zakonodavstva pravnim tekovinama Evropske Unije.

Načelo supsidijarnosti, kao društvena i politička maksima jedne demokratske zajednice odraz je načina samoupravljanja i stepena samoodgovornosti cjelokupne zajednice. Uloga lokalne zajednice u procesima integrisanja u EU je nezamjenjiva - aktivnijim učešćem lokalne samouprave u procesima integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju država stvara jak pogonski mehanizam, koji joj omogućuje bržu implementaciju zadataka zahtijevanih od samog procesa integracija.

Cilj primjene načela supsidijarnosti je da pored države i entiteta, svaka općina i grad postaje biti svjesna realnih mogućnosti i obaveza koje ima svojim aktuelnim statusom u Evropskoj uniji. Iz tog razloga potrebno je da se viši nivoi i lokalni organi vlasti međusobno konsultuju u svim fazama izrade politika, kako bi izvršili procjenu novih evropskih programskih namjera koji imaju administrativne i finansijske posljedice na entitete i općine.

7. Finansijski odnosi

Jedna od bitnih stvari koje slijedeći period nameće kao obavezu u cilju stvaranja odgovarajućih međuadministrativnih odnosa (ujedno i finansijskih odnosa) odnosi se na potrebu utvrđivanja nivoa finansiranja nadležnosti.

Finansijski odnosi treba da počivaju na uzajamnosti i solidarnosti. Uspostavljanjem jasnih međuadministrativnih odnosa, izvornih i prenesenih nadležnosti, te cijene njihovog koštanja, otvoriće se prostor za nova rješenja u vezi sa izvornim prihodima, općim i posebnim grantovima, te zaduživanjem općina.

U cilju preciznog definisanja finansijskih odnosa:

- Vlada će u saradnji sa lokalnim vlastima utvrditi objektivne pokazatelje na osnovu kojih će se definisati finansijski odnosi sa fokusom na izvršavanje poslova i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za te poslove;
- U postupku donošenja budžeta/proračuna FBiH, biće razmotreni i prijedlozi Saveza u dijelu koji se odnosi na dodjeljivanje finansija jedinicama lokalne samouprave za vršenje nadležnosti definisanih zakonom, kao i samom Savezu;
- Vlada i Savez će zajednički raditi na procjenjivanju trenutnih uslova i budućih potreba za fiskalnu decentralizaciju jedinica lokalne samouprave.

8. Prelazne i završne odredbe

Koordinaciono tijelo će, u roku od godinu dana, organizovati izradu sljedećih aneksa:

- Aneks o procedurama konsultacija
- Aneks o finansiranju lokalne samouprave
- Aneks o imovini lokalne samouprave i korištenju prirodnih resursa

Koordinaciono tijelo će, po potrebi, definisati i druge anekse ili potrebu za revizijom već postojećih.

U Sarajevu, dana 04.12.2012. godine

**VLADA FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE**
Premijer

**SAVEZ OPĆINA I GRADOVA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**
Predsjednik Predsjedništva Skupštine

Nermin Nikšić

Vlado Alilović

Broj:

Broj: